



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Zevende kamer)

14 oktober 2021 *

„Prejudiciële verwijzing – Landbouw – Gemeenschappelijk landbouwbeleid –
Regelingen inzake rechtstreekse steunverlening – Gemeenschappelijke voorschriften –
Bedrijfstoeslagregeling – Verordening (EG) nr. 1120/2009 – Artikel 2, onder c) – Begrip
,blijvend grasland’ – Vruchtwisseling – Natuurlijke en periodieke overstromingen van weiland
en grasland in een natuurbeschermingsgebied”

In zaak C-373/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (bestuursrechter in eerste aanleg Szczecin, Polen) bij beslissing van 18 juni 2020, ingekomen bij het Hof op 6 augustus 2020, in de procedure

A.M.

tegen

Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,

wijst

HET HOF (Zevende kamer),

samengesteld als volgt: I. Ziemele (rapporteur), president van de Zesde kamer, waarnemend voor de president van de Zevende kamer, P. G. Xuereb en A. Kumin, rechters,

advocaat generaal: E. Tanchev,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- A.M., optredend voor zichzelf,
- Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, vertegenwoordigd door J. Goc-Celuch, radca prawny,

* Procestaal: Pools.

- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
 - de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Kaduczak en A. Sauka als gemachtigden,
- gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,
- het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2, onder c), van verordening (EG) nr. 1120/2009 van de Commissie van 29 oktober 2009 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoelageregeling waarin is voorzien bij titel III van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers (PB 2009, L 316, blz. 1).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen A.M., een landbouwer, en Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (directeur Z. van het regionale filiaal van het agentschap voor herstructurering en modernisering van de landbouw) over diens beslissing om A.M. de toekenning van bepaalde agromilieubetalingen te weigeren en hem te gelasten de in dat kader reeds uitgekeerde bedragen terug te betalen, op grond dat deze landbouwer vruchtwisseling had toegepast na de overstroming of het onder water komen te staan van een perceel dat was ingedeeld als „blijvend grasland” in de zin van artikel 2, onder c), van verordening nr. 1120/2009.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 1698/2005

- 3 Artikel 50 bis („Voornaamste eisen”) van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB 2005, L 277, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 74/2009 van de Raad van 19 januari 2009 (PB 2009, L 30, blz. 100) (hierna: „verordening nr. 1698/2005”), bepaalde in lid 1:

„Begunstigden die betalingen als bedoeld in artikel 36, onder a), i) tot en met v), en onder b), i), iv) en v), ontvangen, voldoen op het hele bedrijf aan de voorgeschreven beheerseisen en de goede landbouw- en milieuecondities als bepaald in de artikelen 5 en 6 en de bijlagen II en III van verordening (EG) nr. 73/2009 [van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1782/2003 (PB 2009, L 30, blz. 16)].”

- 4 Verordening nr. 1698/2005 is ingetrokken bij verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) (PB 2013, L 347, blz. 487).

Verordening nr. 73/2009

- 5 Overweging 7 van verordening nr. 73/2009 luidde:

„In verordening (EG) nr. 1782/2003 [van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001 (PB 2003, L 270, blz. 1)] is het positieve effect van blijvend grasland op het milieu erkend. De maatregelen in die verordening ter bevordering van de instandhouding van bestaand blijvend grasland om een massale omzetting in bouwland te voorkomen, dienen te worden gehandhaafd.”

- 6 De artikelen 4 tot en met 6 van verordening nr. 73/2009 waren opgenomen in hoofdstuk 1, „Randvoorwaarden”, van titel II, met als opschrift „Algemene bepalingen inzake rechtstreekse betalingen”, en hadden betrekking op de eisen die elke landbouwer die rechtstreekse betalingen ontving, in acht moest nemen.
- 7 Bijlage II bij verordening nr. 73/2009, met als opschrift „Uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen als bedoeld in de artikelen 4 en 5”, vermeldde met name richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7).
- 8 Bijlage III bij die verordening, met als opschrift „Goede landbouw- en milieuconditie als bedoeld in artikel 6”, bepaalde met betrekking tot het minimaal onderhoud met name de noodzaak om landschapselementen, inclusief, in voorkomend geval, heggen, vijvers, greppels, bomenrijen, bomengroepen of geïsoleerde bomen en akkerranden, in stand te houden.
- 9 Verordening nr. 73/2009 is ingetrokken bij verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB 2013, L 347, blz. 608).

Verordening nr. 1120/2009

- 10 Artikel 2 („Definities”) van verordening nr. 1120/2009 bepaalde:

„Voor de toepassing van titel III van verordening [nr. 73/2009] en van de onderhavige verordening wordt verstaan onder:

[...]

c) „blijvend grasland”: grond met een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen die gedurende ten minste vijf jaar niet in de vruchtwisseling van het bedrijf werd opgenomen, met uitzondering van [...] braakgelegde oppervlakten [...]; in dit verband wordt onder „grassen of andere kruidachtige voedergewassen” verstaan: alle kruidachtige planten die in de lidstaat traditioneel in natuurlijk grasland voorkomen of normaliter in zaadmengsels voor grasland worden opgenomen (ongeacht of het betrokken grasland al dan niet voor het weiden van dieren wordt gebruikt). De lidstaten kunnen de in bijlage I genoemde akkerbouwgewassen ertoe rekenen;

[...]”

- 11 Verordening nr. 1120/2009 is ingetrokken bij gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van verordening nr. 1307/2013 en tot wijziging van bijlage X bij die verordening (PB 2014, L 181, blz. 1).

Pools recht

- 12 Artikel 5 van de Ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (wet inzake de bevordering van de plattelandontwikkeling met een bijdrage uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling in het kader van het programma voor plattelandontwikkeling voor de jaren 2007-2013) van 7 maart 2007 bepaalt:

„1. Het programma wordt op Pools grondgebied uitgevoerd en omvat de volgende maatregelen:

[...]

14) een agromilieuprogramma;

[...]”

- 13 Artikel 18a van deze wet bepaalt:

„Aangezien de toekenning van de steun is onderworpen aan de voorschriften en randvoorwaarden bedoeld in verordening [nr. 73/2009], en in de bepalingen van het Unierecht die ter uitvoering van deze verordening zijn vastgesteld, wordt onder „voorschriften en voorwaarden” verstaan de voorschriften en criteria die zijn vastgesteld in de bepalingen betreffende betalingen in het kader van regelingen inzake rechtstreekse steunverlening.”

- 14 § 1 van de Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (besluit van de minister van Landbouw en Plattelandontwikkeling betreffende de bijzondere

voorwaarden voor en de wijze van toekenning van financiële steun in het kader van het „Agromilieuprogramma” als onderdeel van het programma voor plattelandsontwikkeling voor de jaren 2007-2013) van 13 maart 2013 (hierna: „agromilieubesluit”), luidt als volgt:

„In dit besluit worden de bepalingen en procedures vastgesteld voor de toekenning, de uitbetaling en de terugbetaling van de financiële steun (hierna: ‚agromilieubetaling’) die wordt toegekend als maatregel van het ‚agromilieuprogramma’ (hierna: ‚programma’) in het kader van het programma voor plattelandsontwikkeling voor de jaren 2007-2013, in het bijzonder:

[...]

- 5) de wijze waarop het belang wordt beoordeeld van niet-naleving als bedoeld in artikel 54, lid 1, onder c), van verordening (EG) nr. 1122/2009 [van de Commissie van 30 november 2009 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem in het kader van de bij die verordening ingestelde regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers en ter uitvoering van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden in het kader van de steunregeling voor de wijnsector (PB 2009 L 316, blz. 65)], [...] bij niet-naleving van de minimumeisen voor het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen;
- 6) het percentage van de verlaging van de agromilieubetaling op basis van de beoordeling van de omvang van de geconstateerde niet-naleving en de als van gering belang beschouwde gevallen van niet-naleving bedoeld in artikel 24, lid 2, van verordening [nr. 73/2009];

[...]”

- 15 § 2 van dit besluit bepaalt:

„1. Aan een landbouwer in de zin van artikel 2, onder a), van verordening nr. 73/2009 (hierna: ‚landbouwer’) wordt een agromilieubetaling toegekend indien:

[...]

- 3) hij een agromilieuverbintenis van vijf jaar als bedoeld in artikel 39 van verordening [nr. 1698/2005] (hierna: ‚agromilieuverbintenis’) uitvoert die eisen stelt die verder gaan dan de in het kader van specifieke pakketten en varianten daarvan opgestelde basisvoorschriften overeenkomstig het actieplan voor agromilieumaatregelen;

[...]”

- 16 In § 4 van dit besluit is bepaald:

„1. De agromilieuverbintenis wordt uitgevoerd in het kader van een of meer van de volgende pakketten:

[...]

- 2) Pakket 2. Biologische landbouw;

3) Pakket 3. Extensief blijvend grasland;

[...]

2. Een landbouwer die een agromilieuverbintenis uitvoert:

- 1) zorgt ervoor dat het op het landbouwbedrijf aanwezige en in het agromilieubedrijfsplan geïdentificeerde blijvende grasland in de zin van artikel 2, onder c), van verordening [nr. 1120/2009] (hierna: „blijvend grasland”) en de op dat bedrijf aanwezige en in dat plan geïdentificeerde niet voor landbouwdoeleinden gebruikte elementen van het agrarische landschap die als toevluchtsoord voor in het wild levende dieren dienen, behouden blijven;

[...]”

17 § 38, lid 6, van dit besluit bepaalt:

„Indien de landbouwer geen blijvend grasland of een niet voor landbouwdoeleinden gebruikte element dat aanwezig is op het bedrijf en geïdentificeerd is in het agromilieubedrijfsplan in de zin van § 4, lid 2, punt 1, heeft behouden, wordt de aan deze landbouwer verschuldigde agromilieubetaling in het jaar waarin deze niet-nakoming is vastgesteld met 20 % verlaagd.”

18 Bijlage 3 bij het agromilieubesluit, met als opschrift „Eisen voor individuele pakketten en hun varianten”, bevat de volgende preciseringen:

„[...]

II. Pakket 2. Biologische landbouw

[...]

2) bij gelijktijdige tenuitvoerlegging op dezelfde landbouwgrond:

Pakket 3. Extensief blijvend grasland – maaien binnen een passende termijn als bepaald in deel III.

[...]

III. Pakket 3. Extensief blijvend grasland;

[...]

2. Aanvullende vereisten voor het pakket in geval van het maaien van blijvend grasland:

[...]”

19 § 3, lid 1, van Rozporządzenie nr 14/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego w sprawie Ińskiego Parku Krajobrazowego (besluit nr. 14/2005 van de woiwode van de woiwodschap West-Pommeren inzake het landschapspark van Ińsko) van 27 juli 2005 bepaalt:

„Voor het park gelden de volgende verboden:

[...]

8) opvulling, ophoging en bewerking van waterlichamen en wetlands;

[...]”

- 20 § 2, lid 1, van Rozporządzenie nr 36/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego w sprawie planu ochrony Ińskiego Parku Krajobrazowego (besluit nr. 36/2005 van de woiwode van de woiwodschaft West-Pommeren inzake het beschermingsplan voor het landschapspark van Ińsko) van 10 november 2005 luidt:

„De bescherming van het park heeft tot doel de waardevolle natuurlijke, historische en culturele elementen en de landschapselementen in stand te houden, te verspreiden en te bevorderen onder omstandigheden van duurzame ontwikkeling, en met name:

[...]

- 3) de populaties zeldzame en beschermden soorten van schimmels, planten en dieren alsmede hun habitats, meer in het bijzonder de wilde vogels en hun habitats, in stand te houden in het speciale beschermingsgebied voor vogels Natura 2000 Ostoja Ińska PLB 320008;

[...]

2. De in lid 1 bedoelde doelstellingen worden verwezenlijkt door:

- 1) behoud en, wat de vernietigde of aangetaste natuurlijke elementen betreft, herstel:

[...]

- c) van bosbestanden op velden, langs wegen en aan de rand van het water, alsmede vijvers in velden of bossen,

[...]”

- 21 § 3, lid 1, van dat besluit bepaalt:

„Voor de verwezenlijking van de doelstellingen betreffende de bescherming van het park worden de volgende natuurlijke omstandigheden vastgesteld:

[...]

- 4) de zone van het park wordt doorkruist door de waterscheidingslijn tussen het stroomgebied van de rivier de Rega en het stroomgebied van de rivier de Ina, en nagenoeg het gehele gebied van het park bevindt zich in het afwateringsgebied van de rivier de Ina;

[...]

- 6) het park bestaat uit de natuurlijke habitats die worden genoemd in veertien categorieën van bijlage I bij richtlijn [92/43];

[...]”

22 In § 4 van dit besluit is bepaald:

„De identificatie en de vaststelling van de middelen om bestaande en potentiële, interne en externe bedreigingen alsmede de gevolgen daarvan uit te schakelen of te beperken zijn uiteengezet in de onderstaande tabel:

[...]

„Middelen om de bedreigingen en de gevolgen ervan uit te schakelen of te beperken’:

[...]

13 – Uitvoering van agromilieuprogramma’s en de code van goede landbouwpraktijken [...]. Bescherming van bosbestanden op velden, naast vijvers en ander natuurlijk braakland. Instelling of uitbreiding van „bufferzones’ in de buurt van:

waterlichamen met een minimale breedte van 20 m

[...]

21 – Uitsluiting van nieuwe installaties ter bescherming tegen overstromingen die uitsluitend voor afwatering worden gebruikt. Verbetering van de retentie van water door het afremmen van de waterstroom door middel van stuwen die de stroom beperken, afzien van het onderhoud van afwateringssloten, [...] blokkering van de waterstroom door afwateringsvoorzieningen op braakliggende velden (vijvers, veengebieden en wetlands).”

Hoofddeding en prejudiciële vraag

- 23 In 2009 is A.M., een landbouwer, begonnen met de uitvoering van een vijfjarige agromilieuverbintenis voor de jaren 2009-2013 in het kader van pakket 2 (biologische landbouw) en pakket 3 (extensief blijvend grasland) van bijlage 2 bij het agromilieubesluit. In de jaren 2009-2011 heeft deze landbouwer betalingen voor de aangegeven oppervlakten ontvangen.
- 24 In 2012 heeft de bestuurlijke autoriteit die in eerste instantie heeft besloten op de aanvraag van deze landbouwer, die de voor betaling aangegeven oppervlakte had verminderd wegens langdurige overstromingen en onder water staan van dat gebied, waardoor het weiland en grasland niet binnen de gestelde termijnen konden worden gemaaid, aan die landbouwer een verlaagde betaling toegekend.
- 25 In 2013, het referentiejaar in het kader van het hoofddeding, heeft A.M. een aanvraag ingediend voor agromilieubetalingen en daarbij in het kader van de pakketten dezelfde oppervlakten aangegeven als voor de jaren 2009-2011, waarbij hij aanvoerde dat de in 2012 aangegeven verkleining van de aangegeven oppervlakte geen invloed zou moeten hebben op de in 2013 aangegeven oppervlakte, aangezien hij, ten eerste, niet verantwoordelijk was voor de betrokken overstromingen en het onder water staan van de grond en hij, ten tweede, de weilanden en graslanden op een later tijdstip dan voorgeschreven had gemaaid, namelijk in oktober 2012. Dat is bevestigd door een controle van de bestuurlijke autoriteit die in eerste instantie heeft besloten, die op 15 oktober 2012 heeft plaatsgevonden.

- 26 Die bestuurlijke autoriteit was in het zesde besluit over de feiten van het hoofdgeding echter van mening dat met betrekking tot de oppervlakte die was overstroomd en onder water was komen te staan, de continuïteit van de exploitatie van de grond als blijvend grasland was onderbroken en dat deze grond niet als blijvend grasland kon worden beschouwd, ook al was het mogelijk om deze grond binnen relatief korte tijd opnieuw voor de landbouwproductie te gebruiken, aangezien A.M. een vruchtwisseling had doorgevoerd, wat zou zijn terug te voeren op de overstroming of het onder water staan van het als blijvend grasland ingedeelde land.
- 27 Nadat A.M. tevergeefs administratief beroep had ingesteld bij een tweede bestuurlijke instantie, heeft A.M. zich tot de verwijzende rechter gewend, de Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (bestuursrechter in eerste aanleg Szczecin, Polen), waarbij hij met name schending van artikel 2, onder c), van verordening nr. 1120/2009 heeft aangevoerd.
- 28 Deze rechter merkt op dat de vraag of blijvend grasland zijn kenmerken en zijn doel verliest wanneer het een vruchtwisseling ondergaat, zoals dit begrip wordt uitgelegd door de nationale autoriteiten – dat wil zeggen wanneer het overstroomt of onder water komt te staan - niet met zekerheid kan worden beantwoord.
- 29 Daarop heeft de Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Kunnen de nationale autoriteiten de definitie van ‚blijvend grasland’ in artikel 2, onder c), van verordening [nr. 1120/2009] aldus uitleggen dat natuurlijke en periodieke overstromingen of onder water staan van weilanden en graslanden in een natuurbeschermingsgebied [Natura 2000-gebied; Iński Park Krajobrazowy (landschapspark van Ińsko)] tot gevolg hebben dat deze gronden worden opgenomen in de zogenoemde ‚vruchtwisseling’ van het betrokken bedrijf en dat de periode van vijf jaar (of langer) van niet-toepassing van een dergelijke ‚vruchtwisseling’ voor deze gronden wordt onderbroken, waardoor de betrokken landbouwer geen of lagere agromilieubetalingen ontvangt en zich nog andere financiële gevolgen voordoen in samenhang met de onderbreking van de periode van vijf jaar voor de tenuitvoerlegging van het agromilieuprogramma?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 30 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 2, onder c), van verordening nr. 1120/2009 aldus moet worden uitgelegd dat weiland of grasland dat zich in een speciale beschermingszone bevindt en onderhevig is aan natuurlijke en periodieke overstromingen of onder water staan, is uitgesloten van het begrip „blijvend grasland” in de zin van die bepaling, op grond dat dergelijke overstromingen of dergelijk onder water staan een „vruchtwisseling” op de betrokken grond in de zin van die bepaling meebrengen.
- 31 Volgens artikel 2, onder c), van verordening nr. 1120/2009 wordt onder „blijvend grasland” verstaan „grond met een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen die gedurende ten minste vijf jaar niet in de vruchtwisseling van het bedrijf werd opgenomen, met uitzondering van de [...] braakgelegde oppervlakten”.

- 32 Zoals blijkt uit de bewoordingen van deze definitie moet grond, om onder het begrip „blijvend grasland” te vallen, aan twee voorwaarden voldoen: ten eerste moet de grond worden gebruikt voor kruidachtige voedergewassen en ten tweede mag hij gedurende ten minste vijf jaar niet in de vruchtwisseling van het bedrijf worden opgenomen.
- 33 Wat de eerste voorwaarde betreft, staat in casu vast dat de betrokken grond wordt gebruikt voor kruidachtige voedergewassen en dat bijgevolg aan deze voorwaarde is voldaan.
- 34 Wat de tweede voorwaarde betreft, wenst de verwijzende rechter te vernemen of natuurlijke en periodieke overstromingen of onder water staan van weiland en grasland in een speciale beschermingszone een vruchtwisseling meebrengt. Indien dat het geval is, moet immers worden geoordeeld dat dergelijk weiland en dergelijk grasland uitgesloten is van het begrip „blijvend grasland” als bedoeld in artikel 2, onder c), van verordening nr. 1120/2009.
- 35 Opgemerkt zij dat het begrip „vruchtwisseling” noch in verordening nr. 1120/2009 (waarin de bepalingen zijn vastgesteld voor de uitvoering van de bedrijfstoelageregeling die is neergelegd in titel III van verordening nr. 73/2009), noch in verordening nr. 73/2009 wordt gedefinieerd.
- 36 Volgens vaste rechtspraak moet voor de uitlegging van bepalingen van het Unierecht niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen van deze bepaling in overeenstemming met de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis ervan, maar ook met de context en met de doelstellingen die de regeling waarvan zij deel uitmaken, nastreeft (zie in die zin arresten van 24 juni 2010, Pontini e.a., C-375/08, EU:C:2010:365, punt 58, en 29 juli 2019, Pelham e.a., C-476/17, EU:C:2019:624, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 37 Wat in de eerste plaats de bewoordingen van artikel 2, onder c), van verordening nr. 1120/2009 betreft, moet worden opgemerkt dat het begrip „vruchtwisseling” in zijn gebruikelijke betekenis duidt op een landbouwpraktijk waarbij in de loop van een bepaalde periode achtereenvolgens op hetzelfde grondstuk verschillende gewassen worden geteeld om de bodemvruchtbaarheid in stand te houden en de door schadelijke organismen veroorzaakte effecten te verminderen.
- 38 Er kan echter niet van worden uitgegaan dat natuurlijke en periodieke overstromingen of onder water staan van weiland en grasland, a fortiori wanneer zij van beperkte duur zijn, zoals de verwijzende rechter opmerkt, als een dergelijke „landbouwpraktijk” kunnen worden beschouwd, aangezien zij losstaan van de wil van de betrokken landbouwer en het resultaat zijn van natuurlijke en periodieke verschijnselen die vaak niet te voorspellen zijn. Bovendien leiden dergelijke verschijnselen niet tot een opeenvolging van verschillende „vruchten” op hetzelfde stuk grond, aangezien het begrip „vrucht” zelf, in zijn gebruikelijke betekenis, impliceert dat de grond wordt bewerkt met het oog op de voortbrenging van planten.
- 39 In dat verband heeft het Hof bovendien in zijn arrest van 2 oktober 2014, Grund (C-47/13, EU:C:2014:2248, punt 33), geoordeeld dat er slechts sprake kan zijn van „vruchtwisseling” in de zin van artikel 2, onder c), van verordening nr. 1120/2009 wanneer er andere dan kruidachtige voedergewassen worden geteeld.
- 40 Zoals het Hof in dat arrest eveneens in herinnering heeft gebracht, komt het voor de kwalificatie als „blijvend grasland” in de zin van artikel 2, onder c), van verordening nr. 1120/2009 aan op het daadwerkelijke gebruik van de betrokken grond. De verandering van het soort gras of het gebruikte technisch procedé, zoals het omploegen of het doorzaaien, evenals het type vegetatie op de betrokken landbouwgrond, zijn voor deze kwalificatie daarentegen niet van belang [zie in

die zin arresten van 2 oktober 2014, Grund, C-47/13, EU:C:2014:2248, punt 35, en 30 april 2020, Griekenland/Commissie (Blijvend grasland), C-797/18 P, EU:C:2020:340, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 41 Zoals de Poolse regering en de Europese Commissie in essentie benadrukken, hebben natuurlijke en periodieke overstromingen of onder water staan van grond die zich in een speciale beschermingszone bevindt, op zich geen invloed op de classificatie van de betrokken grond als blijvend grasland in de zin van die bepaling. Dergelijke verschijnselen kunnen weliswaar invloed hebben op het tijdstip waarop wordt gemaaid, maar zij brengen geen wijziging in het gebruik van deze grond en brengen geen „vruchtwisseling” in de zin van artikel 2, onder c), van verordening nr. 1120/2009 mee. In het bijzonder leiden zij geenszins tot de teelt, door middel van enig technisch procedé, van een „andere vrucht”.
- 42 In de tweede plaats vindt een dergelijke uitlegging steun in de doelstellingen en de context van de betrokken regeling.
- 43 In dit verband staat in overweging 7 van verordening nr. 73/2009 te lezen dat met het oog op het positieve effect op het milieu van blijvend grasland maatregelen ter bevordering van de instandhouding van bestaand blijvend grasland moeten worden vastgesteld om een massale omzetting in bouwland te voorkomen (zie in die zin ook arresten van 2 oktober 2014, Grund, C-47/13, EU:C:2014:2248, punt 36, en 9 juni 2016, Planes Bresco, C-333/15 en C-334/15, EU:C:2016:426, punt 45).
- 44 Het niet kwalificeren van dergelijke grond als „blijvend grasland” in de zin van artikel 2, onder c), van verordening (EG) nr. 1120/2009, louter op grond van het feit dat deze grond periodiek wordt overstroomd of onder water komt te staan, zou in strijd zijn met de doelstelling van een dergelijke instandhouding (zie naar analogie arrest van 2 oktober 2014, Grund, C-47/13, EU:C:2014:2248, punt 38).
- 45 Voorts heeft het Hof in herinnering gebracht dat milieubescherming – een van de wezenlijke doelstellingen van de Unie – moet worden geacht tevens een doelstelling van het gemeenschappelijke landbouwbeleid te zijn en meer in het bijzonder behoort tot de doelstellingen van de bedrijfstoelageregeling (arrest van 9 juni 2016, Planes Bresco, C-333/15 en C-334/15, EU:C:2016:426, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 46 In dit verband heeft de verwijzende rechter benadrukt dat het betrokken weiland en grasland zich in een speciale beschermingszone bevinden (Natura 2000-gebied; landschapspark van Ińsko; natuurlijke habitats die worden genoemd in veertien categorieën van bijlage I bij richtlijn 92/43). Hieruit volgt dat de betrokken grond derhalve onderworpen is aan een reeks beperkingen die voortvloeien uit voorgeschreven eisen, zoals de Poolse regering benadrukt.
- 47 In casu behoorden daartoe de beperkingen van artikel 50 bis, lid 1, van verordening nr. 1698/2005, op grond waarvan elke begunstigde die met name „Natura 2000”-betalingen ontvangt, op het hele bedrijf moet voldoen aan bepaalde beheerseisen en goede landbouw- en milieucondities als bepaald in onder meer de bijlagen II en III bij verordening (EG) nr. 73/2009. Terwijl bijlage II bij verordening nr. 73/2009 met betrekking tot de in de artikelen 4 en 5 van deze verordening bedoelde voorgeschreven beheerseisen voorzag in de verplichting om de eisen van richtlijn 92/43 na te leven, bepaalde bijlage III bij verordening nr. 73/2009, betreffende de goede landbouw- en

milieuconditie als bedoeld in artikel 6 van deze verordening, de instandhouding van landschapselementen, inclusief, in voorkomend geval, heggen, vijvers, greppels, bomenrijen, bomengroepen of geïsoleerde bomen, en akkerranden.

- 48 Dergelijke vereisten vloeien ook voort uit besluit nr. 36/2005 van de woiwodschap West-Pommeren inzake het beschermingsplan voor het landschapspark van Ińsko, die nieuwe uitsluitend voor afwatering gebruikte beschermingsinstallaties tegen overstromingen uitsluit en met name voorziet in de verbetering van de retentie van het water, het afzien van het onderhoud van afwateringssloten en de blokkering van de waterstroom.
- 49 Een uitlegging van het begrip „vruchtwisseling” zoals wordt verdedigd door de directeur van het regionale filiaal van het agentschap voor herstructurering en modernisering van de landbouw, die zou bewerkstelligen dat grond in een speciale beschermingszone die onderhevig is aan natuurlijke en periodieke overstromingen en onder water staan, van het begrip „blijvend grasland” wordt uitgesloten, en dat de landbouwers daardoor rechtstreekse betalingen worden onthouden ofschoon zij voldoen aan de toepasselijke milieueisen, zou indruisen tegen de in punt 45 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte doelstelling en zou deze landbouwers ervan kunnen weerhouden om grond in een speciale beschermingszone als blijvend grasland te gebruiken, hoewel in de betrokken gebieden verschillende in bijlage I bij richtlijn 92/43 vermelde types van natuurlijke habitats voorkomen die het mogelijk maken populaties van wilde flora en fauna in stand te houden.
- 50 Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 2, onder c), van verordening nr. 1120/2009 aldus moet worden uitgelegd dat weiland of grasland dat zich in een speciale beschermingszone bevindt en aan natuurlijke en periodieke overstromingen of onder water staan onderhevig is, niet is uitgesloten van het begrip „blijvend grasland” in de zin van die bepaling, aangezien dergelijke overstromingen of onder water staan op zich geen „vruchtwisseling” op de betrokken grond in de zin van die bepaling kunnen meebrengen.

Kosten

- 51 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Zevende kamer) verklaart voor recht:

Artikel 2, onder c), van verordening (EG) nr. 1120/2009 van de Commissie van 29 oktober 2009 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling waarin is voorzien bij titel III van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers moet aldus worden uitgelegd dat weiland of grasland in een speciale beschermingszone dat onderhevig is aan natuurlijke en periodieke overstromingen of onder water staan, niet is uitgesloten van het begrip „blijvend grasland” in de zin van die bepaling, aangezien dergelijke overstromingen of dergelijk onder water staan op zich geen „vruchtwisseling” op de betrokken grond in de zin van die bepaling kunnen meebrengen.

ondertekeningen